

Luonnonsuojelu- ja ympäristörikossäännösten tarkistaminen

Lausuntotiivistelmä

Luonnonsuojelu- ja ympäristörikossäännösten tarkistaminen

Lausuntotiivistelmä

25.3.2015

Julkaisun nimi Luonnonsuojelu- ja ympäristörikossäännösten tarkistaminen
Lausuntotiivistelmä

Tekijä Erityisasiantuntija Ville Hinkkanen

**Oikeusministeriön
julkaisu** 22/2015
Mietintöjä ja lausuntoja

OSKARI numero OM 3/41/2014 **HARE numero** OM0004:00/2014

ISSN-L 1798-7105
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-440-2

URN URN:ISBN:978-952-259-440-2
Pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-440-2>

Asia- ja avainsanat ympäristörikokset, luonnonsuojelu

Tiivistelmä Lausuntopyynnön kohteena olleessa mietinnössä ehdotetaan, että rikoslain 48 lukuun lisättäisiin uusi törkeää luonnonsuojelurikosta koskeva rangaistussäännös. Törkeää ympäristön turmelemista koskevaan rangaistussäännökseen lisättäisiin kaksi ankaroittamisperustetta ja muutoksen johdosta yksi peruste kumottaisiin. Lisäksi mietinnössä ehdotetaan ympäristön turmelemista ja tuottamuksellisen ympäristön turmelemista koskevien tunnusmerkistöjen selventämistä muuttamatta niitä asiallisesti.

Oikeusministeriö pyysi luonnoksesta kirjallisen lausunnon 57 viranomaiselta, organisaatiolta, järjestöltä ja asiantuntijalta. Lausuntoja saapui 31.

Ehdotukseen suhtauduttiin erittäin myönteisesti. Kaikki kantansa ilmoittaneet lausunnonantajat pitivät uudistusta kannatettavana, tarpeellisena tai perusteltuna. Ympäristön turmelemista

koskevien rikosnimikkeiden osalta mielipiteet jakautuivat. Hieman yli puolet lausunnonantajista kannatti eriävissä mielipiteissä esitettyjä näkemyksiä nimikkeiden muuttamisesta (ympäristön vaarantaminen tai ympäristörikos), kolmannes hyväksyi työryhmän esityksen nimikkeiden säilyttämisestä, kolmen mielestä asiaa tulisi arvioida laajemmin tai muutoin selvittää jatkovalmistelussa. Yksityiskohtaiset huomiot koskivat muun muassa kvalifiointiperusteita, hyödyn arviointia ja ympäristörikosdirektiivin täytäntöönpanoa.

PRESENTATIONSBLAD



25.3.2015

Publikationens titel Revidering av bestämmelserna om naturskydds- och miljöbrott
Remissammandrag

Författare Specialsakkunnig Ville Hinkkanen

Justitieministeriets publikation 22/2015
Betänkanden och utlåtanden

OSKARI nummer OM 3/41/2014 **HARE nummer** OM0004:00/2014

ISSN-L 1798-7105
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-440-2

URN URN:ISBN:978-952-259-440-2
Permanent adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-440-2>

Sak- och nyckelord miljöbrott, naturvård och naturskydd

Referat I det betänkandet som remissförfarandet gällde föreslås det att en ny straffbestämmelse om grovt naturskyddsbrott fogas till 48 kap. i strafflagen. Det föreslås att två kvalificeringsgrunder fogas till straffbestämmelsen om grov miljöförstöring, och en kvalificeringsgrund upphävs med anledning av ändringen. I betänkandet föreslås dessutom att de rekvisit som gäller miljöförstöring och miljöförstöring av oaktsamhet förtydligas genom att de ändras i sak.

Justitieministeriet sände utkastet för skriftligt utlåtande till 57 myndigheter, organisationer och sakkunniga. Det inkom 31 remissyttranden.

Förslaget fick ett synnerligen positivt mottagande. Av de remissinstanser som framförde sin ståndpunkt ansåg samtliga att reformen var värd att understödja, behövlig eller motiverad. Meningarna gick isär när det gällde brottsbeteckningarna för miljöförstöring. Något fler än hälften av remissinstanserna

understödde de åsikter om ändring av brottsbeteckningarna som framfördes i de avvikande meningarna (äventyrande av miljön eller miljöbrott) medan en tredjedel godtog arbetsgruppens förslag om att behålla de nuvarande beteckningarna och tre remissinstanser ansåg att en mer omfattande bedömning av saken borde göras eller att den annars borde utredas vid den fortsatta beredningen. Det kom även in några kommentarer om enskilda detaljer, bl.a. kvalificeringsgrunderna, uppskattningen av vinning och genomförandet av miljöbrottsdirektivet.

SISÄLLYS

1	Johdanto.....	10
1.1	Työryhmä.....	10
1.2	Lausuntopyyntö.....	11
1.3	Lausunnot.....	12
2	Yleiset arviot ehdotuksesta.....	13
2.1	Aluksi.....	13
2.2	Ministeriöt.....	13
2.3	Oikeuslaitos ja esitutkintaviranomaiset.....	14
2.4	Muut viranomaiset ja kunnat.....	15
2.5	Järjestöt ja tutkijat.....	15
3	Asiakohtaiset huomiot.....	16
3.1	Ympäristön turmeleminen.....	16
3.2	Törkeä ympäristön turmeleminen.....	18
3.3	Rikosnimikkeet.....	21
3.4	Törkeä luonnonsuojelurikos.....	26
3.5	Vaikutukset.....	33
3.6	Rikosprosessi ja pakkokeinot.....	34
3.7	Liitelait.....	34
4	Muita huomioita.....	35
4.1	Voimaantulo ja täytäntöönpano.....	35
4.2	Muut toimenpiteet.....	36

1 JOHDANTO

1.1 Työryhmä

Oikeusministeriö asetti 26 päivänä helmikuuta 2014 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää tarvetta

- säätää rikoslakiin törkeää luonnonsuojelurikosta koskeva säännös ottaen erityisesti huomioon yleiset kriminalisointiperiaatteet
- tarkistaa törkeän ympäristön turmelemisen (rikoslain 48 luvun 2 §) kvalifiointiperusteita
- muuttaa ympäristön turmelemisen (RL 48:1), törkeän ympäristön turmelemisen (48:2) ja tuottamuksellisen ympäristön turmelemisen (48:4) rikosnimikettä siten, että nimikkeet vastaisivat paremmin rikosten luonnetta vaarantamisrikoksina
- parantaa lainsäädäntöteknisin muutoksin ympäristön turmelemista koskevan rangaistussäännöksen (RL 48:1) täsmällisyyttä ja luettavuutta ottaen huomioon laillisuusperiaatteen vaatimukset.

Työryhmän ehdotus tuli laatia hallituksen esityksen muotoon siltä osin kuin työryhmä päätyy esittämään lainsäädännön muuttamista.

Työryhmän mietintö valmistui 15 päivänä lokakuuta 2014.

Mietinnössä ehdotetaan, että rikoslakiin lisättäisiin uusi törkeää luonnonsuojelurikosta koskeva rangaistussäännös. Luonnonsuojelurikos voitaisiin arvioida törkeäksi, jos se on kokonaisuutena arvostellen törkeä ja siinä tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä, rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti tai siinä aiheutetaan vakavaa vaaraa tai vahinkoa eliölajin, luonnonalueen tai muun luontoon kuuluvan kohteen säilymiselle. Rangaistusasteikko olisi vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta.

Törkeää ympäristön turmelemista koskevaan rangaistussäännökseen lisättäisiin kaksi ankaroittamisperustetta. Ympäristön turmeleminen voitaisiin arvioida törkeäksi, jos siinä tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä tai rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti. Muutoksen johdosta kumottaisiin ankaroittamisperuste, joka koskee rikoksen tekemistä viranomaisen määräyksestä tai kiellosta huolimatta.

Lisäksi ehdotuksessa ehdotetaan ympäristön turmelemista ja tuottamuksellisen ympäristön turmelemista koskevien tunnusmerkistöjen selventämistä muuttamatta niitä asiallisesti.

1.2 Lausuntopyyntö

Oikeusministeriö pyysi 28.10.2014 päivätyllä lausuntopyyntöillä luonnoksesta lausunnon seuraavilta viranomaisilta, organisaatioilta ja asiantuntijoilta (lausunnon toimittaneet tahot on merkitty tähdellä *):

sisäministeriö *

valtiovarainministeriö *

maa- ja metsätalousministeriö *

ympäristöministeriö *

korkein oikeus (varattiin tilaisuus antaa lausunto)

Helsingin hovioikeus

Vantaan kärjäoikeus *

Varsinais-Suomen kärjäoikeus

Valtakunnansyyttäjänvirasto *

Helsingin syyttäjänvirasto *

Pohjanmaan syyttäjänvirasto *

Poliisihallitus *

Keskusrikospoliisi *

Lounais-Suomen poliisilaitos *

Tulli

Rajavartiolaitos

Metsähallitus *

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto *

Suomen ympäristökeskus *

Poliisiammattikorkeakoulu, tutkimusyksikkö *

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Itä-Suomen aluehallintovirasto

Lapin aluehallintovirasto

Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus *

Etelä-Savon ELY-keskus

Hämeen ELY-keskus *

Kaakkois-Suomen ELY-keskus

Kainuun ELY-keskus

Keski-Suomen ELY-keskus *

Lapin ELY-keskus *
Pirkanmaan ELY-keskus
Pohjanmaan ELY-keskus
Pohjois-Karjalan ELY-keskus
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
Pohjois-Savon ELY-keskus
Satakunnan ELY-keskus
Uudenmaan ELY-keskus *
Varsinais-Suomen ELY-keskus *

Suomen Kuntaliitto ry *
Helsingin kaupungin ympäristökeskus *
Keski-Uudenmaan ympäristökeskus *
Oulun seudun ympäristötoimi *

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry *
Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC r.f.
Natur och Miljö r.f.
Suomen luonnonsuojeluliitto ry *
Luonto-Liitto ry
WWF Suomi *
Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry *
Ympäristönsuojeluviranhaltijat YSV ry

professori Kimmo Nuotio
ympäristöoikeuden dosentti, kihlakunnansyyttäjä Leila Suvantola *
professori Jussi Tapani *

1.3 Lausunnot

Lausuntoja pyydettiin 57 taholta, ja niitä saatiin yhteensä 31.

Korkein oikeus, Helsingin hovioikeus, Varsinais-Suomen käräjäoikeus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto ja Lounais-Suomen aluehallintovirasto ilmoittivat, että ne eivät anna lausuntoa tai että niillä ei ole lausuttavaa asiasta.

Tämä lausuntotiivistelmä sisältää yhteenvedon lausuntojen sisällöstä. Kysymyksessä on tiivistelmä, ja lausuntojen koko sisältöä ei ole välttämättä kuvattu yksityiskohtaisesti. Kaikki lausunnot ovat kokonaisuudessaan saatavissa Valtioneuvoston hankerekisteristä (HARE), osoitteesta

http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_iID=20084&tVNo=4&sTyp=Selaus.

2 YLEISET ARVIOT EHDOTUKSESTA

2.1 Aluksi

Ehdotukseen suhtauduttiin erittäin myönteisesti. Kaikki kantansa ilmoittaneet lausunnonantajat pitivät uudistusta kannatettavana, tarpeellisena tai perusteltuna.

Ympäristön turmelemista koskevien rikosnimikkeiden osalta mielipiteet jakoutuivat. Hieman yli puolet lausunnonantajista (55 %, 17 lausunnonantajaa) kannatti eriävissä mielipiteissä esitettyjä näkemyksiä nimikkeiden muuttamisesta (ympäristön vaarantaminen tai ympäristörikos), kolmannes (35 %, 11 lausunnonantajaa) hyväksyi työryhmän esityksen nimikkeiden säilyttämisestä, kolmen (10 %) mielestä asiaa tulisi arvioida laajemmin tai muutoin selvittää jatkovalmistelussa.

Yksityiskohtaiset huomiot koskivat muun muassa nykyisen rikoslain 48 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohdan kvalifiointiperusteen säilyttämistä (rikoksen tekeminen viranomaisen määräyksestä tai kiellosta huolimatta), kvalifiointiperusteiden järjestystä, törkeän huolimattomuuden suhdetta kvalifiointiperusteisiin, hyödyn arviointia ja ympäristörikosdirektiivin täytäntöönpanoa.

2.2 Ministeriöt

Sisäministeriö pitää ehdotusta kannatettavana.

Valtiovarainministeriö pitää yleisesti ottaen mietinnössä ehdotettuja muutoksia kannatettavina. Ehdotettu luonnonsuojelurikoksen uusi törkeä tekemuoto tehostaisi tutkintaa ja toisi lisäkeinoja tapausten selvittämiseen. Kuvaavampi rikosnimike voi myös tehostaa kansainvälistä yhteistyötä, jos katsotaan, että Suomeen kannattaa lähettää tietoja. Tällöin saadaan paljastettua luonnonsuojeluun liittyvää piilorikollisuutta. Törkeä luonnonsuojelurikos tulisi YK:n kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen (Palermion sopimus) piiriin, mikä voisi parantaa mahdollisuuksia saada kansainvälistä oikeusapua. Mietinnössä mainittu luonnonsuojelurikosten vähäisyys tuomioistuimissa saattaa johtua enemmänkin rikosten tunnistamisesta kuin niiden olemattomuudesta. Ympäristön turmelemiseen lisättäväksi ehdotetut uudet ankaroitamisperusteet auttavat löytämään aineellisesti oikeamman rangaistuksen törkeimpiin tapauksiin. Ehdotukset helpottaisivat ja tehostaisivat kansainvälistä yhteistyötä kun rangaistusasteikot olisivat lähempänä toisiaan.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää ehdotettua rikoslain säännösten tarkistamista perusteltuna.

Ympäristöministeriö pitää työryhmän mietinnössä esitettyjä lainsäädännön muutosesityksiä erittäin tarpeellisina. Ympäristövalvontaviranomaisten ja muun viranomaisyhteistyön kautta tulleiden viestien perusteella rikoslain 48 luvun ympäristörikossäännösten tarkistamista, niin ympäristön turmelemista kuin luonnonsuojelurikoksia koskevien säännösten osalta on pidettävä perusteltuna. Työryhmän mietintöön sisältyvä törkeän tekemuodon lisääminen luonnonsuojelurikossäännöksiin, ja siihen liittyvä tuntuvat vankeusrangaistukset mahdollistava säännös, ovat erittäin tarpeellinen lisä ympäristörikosten ennaltaehkäisemisessä ja tapahtuneiden ympäristörikosten asianmukaisessa sanktioinnissa. Samoin uusien kvalifiointiperusteiden lisääminen törkeää ympäristön turmelemista koskevaan säännökseen vastaa esiin tuotuihin tarpeisiin huomioida ympäristörikosten vahvasti talousrikoskytkentäinen luonne.

2.3 Oikeuslaitos ja esitutkintaviranomaiset

Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää työryhmän mietinnössä esitettyjä muutoksia tarpeellisina ja kannatettavina.

Helsingin syyttäjänvirasto kannattaa mietinnössä esitettyjä muutosehdotuksia.

Poliisihallitus pitää työryhmän mietintöä varsin kattavasti valmisteltuna ja sen pohjalta tehtyjä esityksiä säännösten muuttamiseksi pääosin kannatettavina, hyväksyttävänä sekä perusteiltaan oikeina.

Keskusrikospoliisi toteaa, että ympäristö- ja luonnonvararikosten sektoritorjunnan ja -tutkinnan osalta on tärkeää, että lainsäädäntöä muutettaisiin siten, kuin mietinnössä ehdotetaan.

Lounais-Suomen poliisilaitos toteaa pitävänsä tehtyä esitystä erinomaisena. Törkeän ympäristön turmelemiseen on kaivattu jo vuosia yhdeksi tunnusmerkistökijäksi huomattavan taloudellisen hyödyn tavoittelua. Nykytilanne ei ole ajan hengen mukainen, koska useasti törkeämmän oloiset ympäristörikokset on tehty nimenomaan tavoitellen taloudellista hyötyä ja tämä itsessään ei ole ollut peruste arvioida tekoa törkeäksi. Samoin törkeän luonnonsuojelurikoksen ottaminen lainsäädäntöön puoltaa paikkaansa. Käytännössä tutkinnan keinovalikoima kasvaa merkittävästi, kun rangaistusmaksimiksi tulee neljä vuotta aiemman kahden sijasta.

2.4 Muut viranomaiset ja kunnat

Suomen ympäristökeskus kannattaa mietinnössä olevia esityksiä. Viime aikoina julkisuudessa ollut keskustelu rauhoitettujen linnunmunien keräämisestä on korostava esimerkki tarpeesta muuttaa lainsäädäntöä mietinnössä esitettävällä tavalla.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen mukaan mietinnössä on esitetty tarpeellisia muutoksia rikoslakiin, ja keskus on mietinnöstä ja sen perusteluista pääosin samaa mieltä.

Hämeen ELY-keskuksen mukaan mietinnössä on lähtökohdaksi aivan oikein tunnistettu, että nykyiset vakavia luonnonsuojelu- ja ympäristörikoksia koskevat säännökset ovat rikoslaisissa puutteelliset. Mietinnössä ehdotettu lisäys luonnonsuojelua koskevaan säännökseen ja muutos törkeän ympäristön turmelemista koskevan säännöksen tunnusmerkistöön on hyvin tarpeellinen ja kannatettava. Lainsäädäntöuudistukset tulee toteuttaa pikaisessa aikataulussa.

Lapin ELY-keskus pitää erittäin hyvänä sitä, että luonnonsuojelu- ja ympäristörikoksia koskevaa säännöstöä tarkistetaan ja erityisesti törkeitä luonnonsuojelurikosta koskevan säännöksen lisääminen rikoslakiin on merkittävä uudistus.

Varsinais-Suomen ELY-keskus katsoo, että ehdotetut luonnonsuojelu- ja ympäristörikosäännösten muutokset ovat pääosin perusteltuja ja tarpeellisia.

Suomen Kuntaliitto pitää mietinnössä ehdotettuja lisäyksiä, muutoksia ja selvennyksiä hyvinä.

2.5 Järjestöt ja tutkijat

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK pitää oikeusministeriön mietintöä tarpeellisena. MTK katsoo kuitenkin, että rikoslain 48 luvun luonnonsuojelu- ja ympäristörikosäännösten tarkistamista koskevassa mietinnössä esitettävät rikoslain tunnusmerkistöjen uudistukset eivät saa johtaa siihen, että tavanomaisessa maa- ja metsätalouden harjoittamisessa mahdollisesti tuottamuksellisesti aiheutuneet vahingot johtaisivat nykyllä lainsäädäntöä suurempaan ja todennäköisempään rangaistavuuteen.

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura tukee kokonaisuutena ehdotuksen toteuttamista.

WWF Suomen mukaan työryhmän esitys on erittäin kannatettava ja tervetullut metsätsyksrikoksiin jo muutama vuosi sitten tehdyn vastaavan muutoksen kanssa.

Professori Jussi Tapani pitää esitettyjä muutoksia perusteltuina. Mietintö on laadittu huolellisesti, ja muutosten tueksi on esitetty relevantteja ja painavia perusteluja.

3 ASIAKOHTAISET HUOMIOT

3.1 Ympäristön turmeleminen

Pohjanmaan syyttäjänviraston mukaan ehdotettu RL 48:1 on tekniseltä muotoilultaan selvästi helppolukuisempi, minkä voi olettaa helpottavan lainkäyttäjän työtä sekä parantaa myös kansalaisten mahdollisuutta ymmärtää pykälän sisältö. Pykälä on edelleen hyvin laaja, mutta on ymmärrettävää, että sen jakaminen eri pykäliksi vaatisi varsin perusteellista pohdintaa.

Helsingin syyttäjänviraston mukaan perusmuotoisen ympäristön turmelemisen tunnusmerkistön säädöstekniset muutokset helpottavat lainkohdan jäsentämistä soveltamistilanteissa ja tuovat säännöksen luettavuuteen tavoiteltua selkeyttä.

Poliisiammattikorkeakoulu katsoo, että työryhmän esittämät pienehköt muutokset rikoslain 47 (po. 48) luvun 1 §:n kirjoitustapaan eivät olennaisesti paranna pykälän luettavuutta.

Uudenmaan ELY-keskus toteaa, että sanaparia "abstrakti vaara" ei onneksi esiinny tunnusmerkistössä, vaan vaara on ilmaistu toisella tavalla. Jos abstrakti vaara on oikeudellisesti monimutkainen käsite, ELY-keskuksen kokemuksen mukaan ympäristön pilaantuminen tai turmeltuminen on osoittautunut poliisien, syyttäjien ja jopa tuomioistuinkäsittelyssä hankalaksi käsitteeksi. Näin on ollut esimerkiksi luvanvastaisten tai lainvastaisten päästöjen osalta. Ilmapäästöt lopulta katoavat ilmakehään eikä niitä ole enää välttämättä aistein tai tutkimuksin havaittavissa. Samoin päästöt vesistöihin tai mereen tai varsinkin juokseviin vesiin yleensä laimenevat vähitellen. Välttämättä päästön vuoksi ei havaita kuolleita kaloja tai lintuja tai muulla tavoin "turmeltunutta" ympäristöä. Haitta-ainettaakaan ei välttämättä saada jälkikäteen tehdyissä tutkimuksissa näkyviin. ELY-keskuksen kokemuksen mukaan useimmiten ympäristörikostapauksissa on kysymys juuri tämänkaltaisista seurauksista. Ympäristöviranomaisen näkökulmasta on ollut vaikea osoittaa, että ympäristö olisi pilaantunut tai turmeltunut. Helpommaksi on osoittautunut, että on todettu aiheutuneen pilaantumisen vaaraa eli on tapahtunut vaarantamisrikos. ELY-keskus ei siis jaa työryhmän mielipidettä siitä, että vahingon aiheuttamisen osoittaminen olisi vähemmän hankalaa kuin vaaran näyttäminen toteen. Todettakoon, että edellä kerrottu ongelma ei liity pelkästään tunnusmerkistöön, vaan myös siihen, että tuomioistuinkäsittelyssä olleiden ympäristörikostapausten vähäisen määrän vuoksi ei ole ennustettavissa, millainen näyttö riittää vaaran tai konkreettisen seurauksen osoittamiseen.

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran mukaan ympäristön turmelemista koskevan rikoksen tunnusmerkistön muutos esitetyllä tavalla on perusteltu. Vähäiset tekniset

parannukset ovat paikallaan, vaikka rikoslain 48 luvun 1 §:n perussäännös asian luonteestakin johtuen edelleen jää raskaaksi ja eräiltä osin epätasapainoiseksi. Laajemmassa uudistuksessa tunnusmerkistöt kenties olisivat koottavissa yleisempään muotoon tai päinvastoin hajautettavissa pienemmiksi erillistunnusmerkistöiksi.

Taustalla oleva hallintoaksesessorisuuden periaate on itsessään ongelmallinen rikosoikeudellisen sääntelyn kannalta. Vaikka sivuutetaan se oikeuspoliittinen ongelma, että vastuuton toimija voi esimerkiksi virheellisen hallintopäätöksen turvin aiheuttaa ilman rangaistusta ympäristön turmelemista, myös sektoroidun ympäristölainsäädännön sallittavuusrajat ja valvonnalliset kynnyksrajat ovat erilaiset, mutta silti niitä saatetaan soveltaa samanaikaisesti samaan hankkeeseen. Jonkin soveltamisalaltaan kapean lain kannalta toiminta saattaa olla hyväksytty, toisen mukaan taas ei. Kokonaisharkintaa ympäristön turmelemisen suhteen ei tapahdu missään vaiheessa. Tämä saattaa olla ympäristörikosoikeudellisessa menettelyssä hankaluutena, koska siellä ainoana ja ensimmäisenä vaiheena tulisi arvioitavaksi ympäristön turmelemisen tunnusmerkistö. Lain soveltajan on yhtäältä tunnistettava, mitä ympäristönormia on rikottu, ja toisaalta tunnistettava, onko rikkominen ollut omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista, muuta vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle.

Ympäristöoikeuden dosentti, kihlakunnansyyttäjä Leila Suvantola toteaa, että rikoslain 48 luvun 1 §:ää on pyritty selkeyttämään esityksessä. Säännös kuitenkin esitetyssä muodossaan jää edelleen rikoslain epäselvimmäksi säännökseksi. Sen sisältö avautuu vain joko kansallisen aineellisen ympäristölainsäädännön tai Euroopan unionin säännösten kautta. Rikoslain säännöstä lukemalla ei voi tietää, mikä menettely on rikoslain nojalla rangaistavaa ja miten vakavasta teosta on lainsäätäjän käsityksen mukaan kyse, koska eri säädösten vastainen menettely riippumatta sen vakavuudesta näyttää sopivan säännöksen alle. Nykyinen, mutta myös esitetty säännös osoittaa lähinnä lainsäädännöllistä laiskuutta: säännösluettelo, joka ei tosiasiallisesti ota kantaa siihen, mitkä teot oikeasti tulisi rangaista vankeusmaksimilla ja mitkä teot ovat vähäisempiä tekoja. Lainsäädännöltä on voitava edellyttää selkeyttä siten, että kansalainen voi kriminalisoinnista ymmärtää, milloin teko on vankeusrangaistusuhkainen ja millainen menettely moitittavuudeltaan sitä vähäisempää. Säännös poikkeaa merkittävästi esimerkiksi Ruotsin vastaavista kriminalisoinneista.

Säännöksen mukaisen tunnusmerkistön täytyminen edelleen edellyttää kaikilta siinä luetelluilta säädösten vastaisilta menettelyiltä, että teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön turmeltumista. Tekomuotoina esimerkiksi jätteiden, kemikaalien tai muunto-geenisten organismien maahantuonti tai erityisesti maastavienti on tunnusmerkistön täyttymisen osoittaminen tosiasiallisesti useimmiten lähes mahdotonta ja lähinnä todennäköisyytenä arvioitavissa, koska vaarantumisriskin näyttö vaatisi selvitystä siitä, mihin mm. jäte saapumismaassa viedään tai olisi viety ja miten se olisi käsitelty. Tämä on vastoin Euroopan unionin ympäristörikosdirektiiviä, sillä direktiivi edellyttää jätteiden viennin rangaistavaksi säätämistä ilman lisävalifiointia, jos kyse ei ole vähäisestä teosta. Kun vakavimmat ympäristölainsäädännön vastaiset menettelyt ovat jo itsessään

luonteeltaan ympäristöä vaarantavia (esimerkiksi jätteiden polttaminen) ilman, että jokaisessa yksittäisessä tapauksessa aiheutuva vaarantuminen on tarpeen näyttää rikosoikeudenkäynnissä, rangaistavan menettelyn kriminalisoinnin ei tulisi joka menettelyn osalta sisältää vaarantamiselementtiä. Säännös tulisi tarkistaa sisällöllisesti siten, että ne teot, joiden haitallisuus edellyttää lisävalifiointia, säädetään sen mukaisena ja muiden osalta menettely sinänsä tulee kriminalisoida.

3.2 Törkeä ympäristön turmeleminen

Pohjanmaan syyttäjänvirasto katsoo, että RL 48:2:n muutoksen voidaan olettaa helpottavan lainkohdan soveltamista. Muutos tuo myös entistä paremmin esiin sen, että ympäristörikosten motiivi liittyy yleensä taloudellisen hyödyn tavoitteluun. Muutos on myös linjassa muiden viime vuosina rikoslakiin säädettyjen törkeiden tekemuotojen kanssa (esim. törkeä eläinsuojelurikos, törkeä metsästysrikos).

Vantaan käräjäoikeuden mukaan kun ympäristön turmelemisen tunnusmerkistö täyttyy joko tahallisuudella tai törkeällä huolimattomuudella, eivät mahdollisesti kaikki törkeän huolimattomuuden tunnusmerkistön täyttävät, lähinnä esimerkiksi täydelliseen välinpitämättömyyteen perustuvat, 1/3 kohdan (?) mukaisen vaaran tai vahingon aiheuttamat teot välttämättä täytä uusien 1 ja 2 kohtien tunnusmerkistöä, jolloin säännöksen asiallinen soveltamisala tosiasiaassa muuttuisi, mikäli aikaisempi 2 kohta poistettaisiin. Mikäli rangaistussäännöksen asiallista soveltamisalaa ei ole tarkoitus muuttaa, tulisi myös tämä säännös säilyttää. Sinänsä uudet ehdotetut 1 ja 2 kohta selkeyttävät lain soveltamista nykymaailmassa.

Helsingin syyttäjänviraston mukaan törkeän ympäristön turmelemisen kvalifiointiperusteisiin ehdotetut lisäykset täydentävät säännöstä ja sen soveltumista entistä paremmin ankarampaa suhtautumista edellyttäviin tekoihin. Oikeuskäytännössä laajasti moitittavuusarvioinnissa hyväksytyt kvalifiointiperusteet lisäävät lainsäädännön yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta.

Keskusrikospoliisin mukaan ympäristörikoksen motiivina voidaan käytännössä Suomen vakaisissa yhteiskunnallisissa oloissa lähtökohtaisesti aina pitää (taloudellisen) hyödyn tavoittelua, ellei kysymyksessä sitten ole esimerkiksi puhtaaseen huolimattomuuteen liittyvä rikoksen tuottamuksellinen tekemuoto, vaikkapa teollisuuslaitoksessa tapahtuneen vuodon tai päästön muodossa. KRP toteaa, että mietinnön sivulla 37 otetaan kantaa siihen, että hyödyn arvioinnissa (luonnonsuojelurikoksissa) olisi sovellettava nettoperiaatetta. Ympäristön turmelemisen osalta mietintö ei ota vastaavaa kantaa hyödyn arvioinnissa. Keskusrikospoliisin kanta on se, että mietinnöstä tulisi poistaa viittaus nettoperiaatteeseen, jottei sitä myöhemmin katsottaisi mahdolliseksi oikeusohjeeksi rikoksen tuottaman hyödyn ensisijaisena arviointiperiaatteena. Hyödyn arviointi tulisi

jättää tapauskohtaisesti tuomioistuinmenettelyssä arvioitavaksi ja ratkaistavaksi. Käytännön esitutkintatyössä etenkin ympäristön turmelemisrikosten osalta on rikoksella saadun taloudellisen hyödyn laskenta ja arviointi tapauskohtaisesti hyvinkin monimutkaista. Rikoksesta epäillyt tuovat esitutkinnassa ja sen loppulausunnoissa näkökulmaansa pääsääntöisesti esiin sen, että saadusta hyödystä pitäisi nettoperiaatteen mukaisesti vähentää toiminnasta aiheutuneet menot. Nettoperiaatteeseen vedotaan pääsääntöisesti myös niissä tapauksissa, joissa epäilty ympäristörikos on tapahtunut liiketoiminnassa ympäristölupapäätöksen ehtojen vastaisella toiminnalla. KRP:n näkemyksen mukaan ympäristörikoksen esitutkinta on usein varsin työlästä ja vaativaa sekä vastuukysymysten ja teknisen näytön, mutta myös rikoksen tuottaman hyödyn arvioinnissa. Ympäristörikokset ovat luonteeltaan erityisen moninaisia, mistä syystä mietinnössä tulisi pidättäytyä antamasta mitään yleisluonteisia oikeusohjeita hyödyn arviointiin liittyvissä oikeuskysymyksissä.

Metsähallitus pitää taloudellisen edun tavoittelun ja suunnitelmallisuuden huomioidusta törkeän ympäristön turmelemisen teonkuvauksessa kannatettavana.

Poliisiammattikorkeakoulu pitää työryhmän esitystä uudeksi rikoslain 47 (po. 48) luvun 2 §:n 1 kohdaksi tarpeellisena ja yhtyy työryhmän lainkohdalle esittämiin perusteluihin. Poliisiammattikorkeakoulu katsoo työryhmän mietinnöstä poiketen, että rikoksella tavoiteltua taloudellista hyötyä laskettaessa tulisi ympäristöinvestoinneissa säästettyjen kustannusten lisäksi ottaa huomioon myös markkinoilla saavutettu kilpailuetu ja siinä tavoiteltu taloudellinen hyöty. Tällaista kilpailuetua olisi esimerkiksi jätemaksuja välttämällä tehty edullinen tarjous julkisten hankintojen tarjouskilpailussa. Hyödyn määrä olisi silloin tarjouskilpailun kohteena olevan hankintasopimuksen arvo.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen mukaan taloudellisen hyödyn tavoittelemisen lisääminen kvalifiointiperusteeksi on perusteltua ja toivottavasti edistää rikosten vakavuutta vastaavien rangaistusten määräämistä. On toivottavaa, että ELY-keskukset voivat rikosprosesseissa osallistua taloudellisen hyödyn arviointiin.

Lapin ELY-keskuksen mukaan törkeän ympäristön turmelemisen tunnusmerkistön tarkistaminen on hyvä, sillä pääsääntöisesti näissä rikoksissa pyritään taloudellisen hyödyn saamiseen välttämällä ympäristön suojelemiseksi tehtävät toimenpiteet ja ympäristölainsäädännön edellyttämät lupamenettelyt. Säännös korostaa ympäristörikosten talousrikosluonnetta, millä on merkitystä toiminnanharjoittajien eli yritysten toimintaa suunniteltaessa ja toteutettaessa.

Uudenmaan ELY-keskus pitää törkeän ympäristön turmelemisen tunnusmerkistöön ehdotettuja muutoksia perusteltuina.

Varsinais-Suomen ELY-keskus toteaa, että mietinnössä on todettu olevan tarpeen korostaa ympäristö- ja luonnonsuojelurikosten luonnetta talousrikoksina, mikä on sinänsä perusteltua. Ympäristö- ja luonnonsuojelurikoksia koskevien rangaistussäännösten

ensisijaisesti suojaamat oikeushyvät ovat kuitenkin ympäristö ja luonnon monimuotoisuus. Tämän vuoksi tulisi sekä törkeää ympäristön turmelemista koskevassa säännöksessä että törkeää luonnonsuojelurikosta koskevassa säännöksessä mainittujen kvalifiointiperusteiden järjestystä muuttaa siten, että kummassakin säännöksessä nyt kolmantena kvalifiointiperusteena mainittu kohta siirrettäisiin ensimmäiseksi kohdaksi ja muiden kohtien numerointia vastaavasti muutettaisiin.

Helsingin kaupungin ympäristökeskus toteaa, että valvontaviranomaisen kannalta vastoin viranomaisen määräystä tai kieltoa toimimista koskevan ankaroittamisperusteen kumoaminen voi olla pulmallista. Viranomaisen työssä tulee toistuvasti vastaan tilanteita, joissa toiminnanharjoittajalle annetaan useita suullisia ja/tai kirjallisia huomautuksia tai toimintaa koskevia lupapäätöksiä määräyksineen, mutta toiminnanharjoittaja ei silti muuta toimintaansa kehotusten mukaiseksi. Tällainen jatkuva määräysten vastaisesti toimiminen ei voi johtua tietämättömydestä (jota muutoinkaan ei saisi ammattimaisessa toiminnanharjoittamisessa olla) tai huolimattomuudesta, vaan kyse on tahallisuudesta. Tähän saakka tällainen toiminta on ollut ankaroittamisperuste, joka on selkeästi mainittu laissa. Uuden lain perusteluissa sanotaan, että toimimista vastoin viranomaisen määräyksiä tai kieltoa voitaisiin usein pitää erityisen suunnitelmallisena. Valvontaviranomaisen näkökulmasta määräyksiä ja kieltoa vastaan toimiminen on kuitenkin aina ongelmallista, ja osoittaa toiminnanharjoittajan piittaamattomuutta. Tämän vuoksi asian merkitys ankaroittamisperusteena tulisi selvästi tuoda esiin. Uudessa lakiesityksessä asiaa käsitellään lain perusteluissa, mutta siitä ei ole mainintaa itse lakitekstissä. Koska asiaa ei selkeästi mainita, on mahdollista, että asian merkitys lain tulokinnassa käytännössä vähenee ajan kuluessa. Mietinnön tarkoituksena on ollut lisätä uuden lakitekstin täsmällisyyttä, mutta tässä asiassa lain ilmaisussa on menty yleisempään suuntaan. Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen mukaan uuteen lakitekstiin tulee sisällyttää maininta, joka selventää, että toimiminen vastoin viranomaisten määräystä tai kieltoa on edelleen ankaroittamisperuste.

Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen mukaan esitetyt muutokset törkeän ympäristön turmelemisen kvalifiointiperusteisiin ovat perusteltuja. Erityisesti ympäristörikosten talousrikosluonteen painottaminen on tärkeää, koska rikollisella toiminnalla saavutettava hyöty on ympäristörikoksissa usein erittäin merkittävä jo ympäristön pilaantumisen kannalta vähäisemmissäkin rikoksissa. Suunnitelmallisuus soveltuu hyvin teon moitittavuuden arvioinnin kriteeriksi. Tältä osin perusteluihin on onnistuttu selkeästi yhdistämään myös aiemmin kriteerinä ollut piittaamattomuus viranomaismääräyksistä. Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen kokemusten mukaan esitetyt kvalifiointiperusteet soveltuvat erittäin hyvin ympäristörikosten moitittavuuden arvioinnin lähtökohdiksi.

Oulun seudun ympäristötoimen mukaan törkeään ympäristön turmelemista koskevaan rangaistussäännökseen lisättävät ankaroittamisperusteet, huomattava taloudellinen hyöty ja erityinen suunnitelmallisuus rikosta tehtäessä, ovat todellisuutta varsinkin

jätteenkäsittelyalalla. Jätteiden asiaton käsittely, kuten maahan hautaaminen, vääristää alan yrittäjien kilpailutilannetta. Poistettavaksi ehdotettu rikoksen tekeminen viranomaisen määräyksestä tai kiellosta huolimatta tulee sisällyttää selkeästi suunnitelmallisuusperusteeseen.

Suomen luonnonsuojeluliitto pitää kahden uuden ankaroittamisperusteen lisäämistä ympäristön turmelemista koskevaan rangaistussäännökseen tarpeellisena. Sen sijaan ongelmallista on, että rikoksen tekeminen viranomaisen määräyksestä tai kiellosta huolimatta ehdotetaan kumottavaksi ankaroittamisperusteena. Tässä mietintö kuitenkin toteaa, että tarkoituksena ei ole tältä osin muuttaa rangaistussäännöksen soveltamisalaa. Mahdollista kuitenkin on, että käytännössä tällainen muutos voisi johtaa viranomaismääräyksiensä lisääntyvään rikkomiseen jatkossa. Yhdistyksen mielestä ympäristövalvonnassa toimivien ympäristöviranomaisten toimintamahdollisuudet ovat jo nyt varsin rajalliset. Tämä ei todennäköisesti myöskään kannusta poliisia ja ympäristöviranomaisia yhteistyöhön. Mietinnössä onneksi todetaan, että viranomaismääräyksen vastustaminen merkitsee korkeaa syyksiluettavuuden astetta, joka tulee ottaa huomioon rangaistuksen määräämisessä.

Vaikka taloudellisen hyödyn saaminen on hyvä kytkeä ympäristörikokseen ankaroittamisperusteena, se ei merkitse sitä, ettei ympäristölainsäädännön rikkomisen ja ympäristölle ja luonnolle aiheutettu haitta olisi jatkossakin tärkeässä roolissa rangaistuksia määrättäessä. Tärkeä ympäristön turmeleminen on rangaistava paitsi tahallisena, myös törkeästä huolimattomuudesta tehtynä.

3.3 Rikосnimikkeet

Sisäministeriön näkemyksen mukaan eriävissä mielipiteissä esiin tuotuja rikosnimikkeistön muuttamista puoltavia näkökantoja on pidettävä perusteltuina. Rikosnimikkeinä ympäristön vaarantaminen tai ympäristörikos kuvaisi rangaistavaa tekoa paremmin kuin ympäristön turmeleminen ja korostaisi teonkuvaukseen sisältyvää vaaran aiheuttamista ympäristölle. Myös Poliisihallituksen johdolla toimiva ympäristörikosten seurantarayhmä, jossa on kattava eri viranomaisten edustus, sekä Rajavartiolaitoksen esikunta ovat samalla kannalla.

Ympäristöministeriö on jo työryhmätyön aikana korostanut, että ryhmän toimeksiantoinkin sisältyvä tehtävä harkita vaarantamiselementin lisäämistä ympäristön turmelemista koskeviin rikosnimikkeisiin olisi tullut ottaa perusteellisempaan harkintaan mietintöä valmisteltaessa. Ympäristöministeriön ohella saman asian on nostanut esille Suomen kansallinen ympäristörikosseurantarayhmä. Ministeriö painottaa, että nykyinen rikosnimike ei kuvaa säännöksen aineellista sisältöä. Ehdotuksen jatkovalmistelussa on vielä mahdollista harkita paremmin säännöksen sisältöä kuvaavaa rikosnimikettä. Ympäristörikokset ovat tutkimuksissa todetun mukaisesti rikoslaji, jolle on tyypillistä

ilmeisen suuri piilorikollisuuden määrä. Asiantilaa ei paranna se, että keskeisiä ympäristörikollisuutta säänteleviä säännöksiä voidaan tältä osin pitää harhaanjohtavina. Säännöksen nimikkeeseen viitattaessa konkreettiseen säännöksen vastaiseen tekoon, vaikka jo ympäristön vaarantaminen täyttää rangaistavuuden, erehtymisen vaara säännöksen sisällöstä on selvä.

Vantaan käräjäoikeus toteaa, että mietinnön rikosnimikettä koskeviin perusteluihin (s. 24) ei voi yhtyä. Oikeudellisessa terminologiassa ja oikeuskäytännössä vaarantamisella on vakiintuneesti tarkoitettu myös tilanteita, joissa rikoksella on aiheutettu vahinkoa, kuten esimerkiksi liikenneturvallisuuden vaarantamisen sääntelyssä. Vaarantaminen voi yleiskielen terminä viitata sekä vain vaaran aiheuttamiseen että todellisen vahingon aikaan saaneeseen toimintaan. Sen sijaan turmeleminen viittaa kielellisenä ilmauksena pelkästään toteutuneeseen vahinkoon, eikä siihen sisälly mitään pelkästään turmelemisen vaaran aiheuttamiseen viittaavaa. Lähtökohtana olisi oltava se, että rikosnimike suoraan ilmaisee maallikollekin, mistä rikoksen tunnusmerkistössä on kysymys. Näin ollen rikosnimike ei vastaa lain sisältöä ja nyt olisi tilaisuus sitä tarkentaa eriävissä mielipiteissä esitetyillä perusteilla. Rikosnimike nykyisellään on niin epäselvä, etteivät aikaisemmat säädösviittaukset voi olla esteenä nimikkeen selventämiselle.

Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää mietinnössä esitettyjä eriäviä mielipiteitä rikosnimikkeiden muuttamisen puolesta perusteltuina. Virasto esittää, että lausuntojen jälkeisessä hallituksen esityksen jatkotyöstämisessä on painavia syitä vielä kerran arvioida rikosnimikkeiden muuttamista aikaisempaa paremmin ymmärrettävään muotoon. Rikosnimikkeet tulisi muuttaa selkeästi rikosten vaarantamislunnetta vastaaviksi ympäristön vaarantaminen, törkeä ympäristön vaarantaminen ja tuottamuksellinen ympäristön vaarantaminen. Mikäli näitä nimikkeitä ei jostakin syystä voitaisi käyttää, virasto ehdottaa toissijaisesti, että rikosnimikkeiksi muutettaisiin ympäristörikos, törkeä ympäristörikos ja tuottamuksellinen ympäristörikos. Nimikkeiden muuttamisen voidaan arvioida ehkäisevän ympäristörikoksia yleensä sekä helpottavan laintulkintaa niitä tutkittaessa ja käsiteltäessä.

Helsingin syyttäjänvirasto kannattaa mietinnön eriävissä mielipiteissä esitettyä rikosnimikkeiden muuttamista. Ympäristön turmelemisrikosten nimikkeiden muuttaminen olisi toivottavaa. Käytännössä rikosnimikkeen luoman mielikuvan ja tosiasiallisen tunnusmerkistön välinen ristiriita nousee eri tahoilta yhä toistuvasti esiin ympäristörikoksia hoitavan syyttäjän arkityössä aiheuttaen tarpeetonta lisätyötä. Käytännön työn näkökulmasta katsottuna rikosnimikkeen yleiskielellinen harhaanjohtavuus ei myöskään edesauta rangaistussäännöksen ennaltaehkäisevyyden toteutumista. Muutos tarkoituksenmukaisempaan rikosnimikkeeseen helpottaisi käytännön soveltamistyötä korostaen samalla myös laajempaa ympäristövastuuta tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla.

Pohjanmaan syyttäjänvirasto yhtyy kihlakunnansyyttäjä Heidi Nummelaan eriävään mielipiteeseen. Nykyinen nimike "ympäristön turmeleminen" ei vastaa tunnusmerkistön vaarantamislunonetta ja antaa monissa tapauksissa aivan väärän käsityksen lainkohdan sisällöstä. Esimerkiksi laittomat kansainväliset jätteesiirrot, jotka on säädetty rangaistaviksi RL 48 luvun 1 §:ssä, sopivat kielellisesti huonosti ympäristön turmeleminen -nimikkeen alle, koska useinkaan näissä tapauksissa ei välttämättä ole varmaa tietoa siitä, mihin pysäytetty jätelasti on ollut menossa. Ympäristön vaarantaminen olisi selvästi ymmärrettävämpi nimike.

Poliisihallitus katsoo, että rikosnimikkeet tulisi ehdottomasti muuttaa mietinnöstä jätetyssä eriävässä mielipiteessä esitetyillä perusteilla ympäristön vaarantamiseksi, törkeäksi ympäristön vaarantamiseksi ja tuottamukselliseksi ympäristön vaarantamiseksi. Poliisin johtama ympäristörikosten seurantatyöryhmä on raporteissaan useana vuonna suositellut turmeleminen-rikosnimikkeen korvaamista vaarantaminen-rikosnimikkeellä ja nyt tässä yhteydessä siihen olisi erinomainen ja perusteltu tilaisuus.

Keskusrikospoliisin näkemys on se, että rikosnimikkeen tulisi kuvata nykyistä paremmin sitä, että ympäristörikos on luonteeltaan abstrakti vaarantamisrikos. Valvontaviranomaiset tekevät Suomessa hyvin vähän tutkintapyyntöjä epäillyistä ympäristörikoksista. Yhtenä syynä ilmoituspassiivisuuteen on arvioitu olevan ympäristön turmelemista koskevan rangaistussäännöksen monipolvisuus ja vaikeaselkoisuus, mutta myös rikosnimikkeen "harhaanjohtavuus" suhteessa rangaistussäännöksen tunnusmerkistöön abstraktina vaarantamisrikoksena.

Metsähallitus toteaa, että rikosnimikettä oleellisempaa on säännöksen ja hallituksen esityksen perusteluiden tekstisisältö. Lakiesityksen perusteluissa olisikin hyvä tuoda selvästi esiin teon luonne vaarantamisrikoksena. Tämä tarkoittaa, että tunnusmerkistö täyttyy myös silloin, kun teko on "omiaan aiheuttamaan" ympäristön pilaantumista.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto yhtyy mietinnön eriävissä mielipiteissä esitettyyn näkemykseen siitä, että ympäristön turmeleminen -rikosnimikkeen muuttamista vielä harkittaisiin. Uudesta nimikkeestä tulisi käydä ilmi, että rikoksen tunnusmerkistön toteutumiseksi riittää vaaran aiheutuminen ympäristölle. Vaikka valvontaviranomaisen ei tutkintapyyntöä tehdessään tarvitsekaan ottaa kantaa tarkkaan rikosnimikkeeseen, voisi kuvaavampi rikosnimike edesauttaa viranomaista huomaamaan, että tutkintapyyntö on tarpeen myös silloin, kun on vaarassa aiheutua ympäristön pilaantumista. Viranomaisen koulutusta ei tule nähdä kuvaavamman nimikkeen korvaajana, vaan sen lisänä.

Poliisiammattikorkeakoulu yhtyy mietintöön liitetyissä eriävissä mielipiteissä esitettyihin näkemyksiin ja perusteluihin rikoslain 47 (po. 48) luvun 1, 2 ja 4 §:n muuttamisesta muotoon ympäristön vaarantaminen (1 §), törkeä ympäristön vaarantaminen (2 §) ja tuottamuksellinen ympäristön vaarantaminen (4 §). Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksessa (Sahramäki & Kankaanranta, 2014. Ympäristörikollisuuden torjunta ja

valvonta Suomessa — kohti vihreämpää viranomaisyhteistyötä? Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 42) on tullut toistuvasti esille, että valvontaviranomaisetkin tulkitsevat ympäristön abstraktin vaarantumisen usein niin kutsutuksi läheltä piti - tilanteeksi, josta ei ole tarkoituksenmukaista seurata rikosoikeudellista sanktiota. Osasyynä tähän lienee nykyinen rikosnimike, joka viittaa vaarantamisen sijasta toteutuneeseen ympäristön pilaantumiseen.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen käsityksen mukaan ympäristön vaarantaminen olisi ympäristön turmelemista parempi rikosnimike. Tältä osin Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus yhtyy mietinnöstä jätettyihin eriäviin mielipiteisiin.

Hämeen ELY-keskus on tyytymätön mietinnön esitykseen ympäristön turmelemista koskevien rikosnimikkeiden osalta. Nykyisin käytössä oleva rikosnimike ympäristön turmeleminen vastaa huonosti lainvastaisten tekojen tunnusmerkistön sisältöä. Nimike on epäselvä ja jopa harhaanjohtava. Rikosnimikkeellä on myös yleisessä ympäristönsuojelussa pedagoginen merkitys ja myös siksi nykyinen nimike käsitteenä on aivan liian suppea. Nimikkeen vaihtaminen helpottaisi myös rikosprosessia antamalla osallisille oikeamman kuvan rikoksen luonteesta. Hämeen ELY-keskus esittää, että ministeriö valmistelisi uudistuksessa myös rikosnimikkeen muuttamisen ympäristön vaarantamiseksi tai ympäristörikokseksi.

Keski-Suomen ELY-keskuksen näkemyksen mukaan olisi syytä vielä harkita ympäristön turmelemista koskevien rikosnimikkeiden muuttamista tunnusmerkistön sisältöä paremmin kuvaavaksi ympäristön vaarantamiseksi. Nykyinen rikosnimike on harhaanjohtava, sillä siitä ei ilmene rikoksen luonne abstraktina vaarantamisrikoksena.

Uudenmaan ELY-keskus toteaa, että ympäristöviranomaisen näkökulmasta ongelma on, että kynnyksellä tehdä tutkintapyyntö on liian korkealla. Kun rikoksen nimike on ympäristön turmeleminen ja lainvastaisen teon seuraukset eivät välttämättä ole aistein havaittavissa, nimike todennäköisesti on yksi syy, miksi tutkintapyyntökynnys on korkealla. On selvää, että rikosnimike ei aiheuta ongelmia oikeustieteellisen koulutuksen saaneille. Suurella osalla ympäristöviranomaisen tehtäviä hoitavia virkamiehiä ei kuitenkaan ole oikeustieteellistä koulutusta, vaan esimerkiksi luonnontieteellinen tai tekniikan alan koulutus. Toki ympäristöviranomaisia kouluttamalla rikoslaki tunnusmerkistöineen saadaan kaikille tutuksi. Olisi kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa esimerkiksi tutkintapyyntökynnyksen alentamista ajatellen, jos rikoksen nimike vastaisi sen lievempää tekemuotoa eli vaarantamista. Mietinnössä todetaan, että valvontaviranomaisen ei tarvitse rikosilmoitusta tehdessään ottaa kantaa rikosnimikkeeseen, vaan riittävä on tapahtumien kulun selvittäminen. Käytännössä on kuitenkin niin, että poliisi ensimmäisessä yhteydenotossaan tutkintapyyntön tehneeseen valvontaviranomaiseen yleensä kysyy, että mikä rikoslain rikos on kysymyksessä. Ilmeisesti monet poliisitkin tarvitsevat koulutusta ympäristörikosten tunnusmerkistöissä. Kun pelkän ympäristön vaarantamisen halutaan olevan rangaistavaa, ELY-keskuksen näkemyksen mukaan olisi hyvä, jos se näkyisi jo rikoksen nimikkeessä.

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen mukaan eriävissä mielipiteissä ehdotettuja nimikkeiden korvaamista ilmaisun "ympäristön vaarantaminen" sisältävillä rikosnimikkeillä on tarpeen vielä perusteellisesti harkita, sillä käytännön valvontatyössä on usein havaittu, että ympäristön turmelemisena kriminalisoitujen tekojen luonnetta vaarantamisrikoksina ei läheskään aina hahmoteta eri viranomaisissa ja kansalaisten keskuudessa. Rikosnimikkeiden muutoksen tekemättä jättämiselle esitetyt perustelut eivät kaikilta osin ole kestäviä. Esimerkiksi liikenteen vaarantamista ja törkeää liikenteen vaarantamista koskevien säännösten nojalla tuomitaan jatkuvasti rangaistuksia myös teoista, joilla on aiheutettu konkreettisia vakavia liikenneonnettomuuksia. Myöskään pelkät teknisluonteiset seikat eivät saisi olla este rikosnimikkeiden muuttamiselle.

Suomen Kuntaliitto katsoo, että rikoslain 48 luvun 1, 2 ja 4 pykälien ympäristön turmelemista koskevat rikosnimikkeet ovat osin harhaanjohtavat ja ne tulisi, toisin kuin mietinnössä ehdotetaan, muuttaa vastaamaan paremmin säännösten sisältöä. Rikoslain 48 luvun rikosten tunnusmerkistöt eivät edellytä konkreettisen pilaantumistapahtuman aiheuttamista ja tämän tulisi olla paremmin tulkittavissa myös rikosnimikkeestä.

Helsingin kaupungin ympäristökeskus toteaa, että vaaran aiheuttamisen sisältyminen tunnusmerkistöön tai vaarantamisen toteennäyttämisen vaikeus ei voi olla perustelu nimikkeen säilyttämiselle, sillä jos jo vaaran aiheuttaminen on rangaistavaa, asia täytyy joka tapauksessa selvittää tutkinnassa. Valvontaviranomaisen näkökulmasta vaarantamissanan sisältävät nimikkeet ovat havainnollisempia, sillä nimike saattaa ohjata sekä viranomaisten että muiden tahojen toimintaa ymmärtämään, että jo vaarantaminen aiheuttaa riskejä ympäristölle. Eri nimikkeiden suhteen tilanne on se, että kumpikaan nimike (ympäristön turmeleminen tai ympäristön vaarantaminen) ei täysin kuvaa lain sisältöä. Tällaisessa tilanteessa on kuitenkin parempi käyttää pedagogisesti oikeaan ohjaavaa nimikettä. Vaarantamiskäsitteen sisältävät nimikkeet ovat myös yhteneviä muualla laissa olevien nimikkeiden kanssa, kuten liikenteen vaarantaminen ja törkeä liikenteen vaarantaminen. Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen mukaan nimikkeet ympäristön turmeleminen, törkeä ympäristön turmeleminen ja tuottamuksellinen ympäristön turmeleminen tulisi muuttaa muotoon ympäristön vaarantaminen, törkeä ympäristön vaarantaminen ja tuottamuksellinen ympäristön vaarantaminen tai neutraalisti muotoon ympäristörikos, törkeä ympäristörikos ja tuottamuksellinen ympäristörikos.

Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen mukaan työryhmän tehtäväksi asetettu osatehtävä, ympäristön turmeleminen -rikosnimikkeen muuttaminen paremmin rikoksen luonnetta kuvaavaksi jää mietinnössä melko vähäiselle painoarvolle. Asiassa esitetyt eriävät mielipiteet sisältävät perusteltuja kannanottoja muutostarpeen tueksi. Ympäristökeskus katsoo, että asiaa ei saisi jättää vain tämän työryhmän mietinnön varaan. Rikosnimikkeen uudistamista täytyisi pohtia laajemmin ja tähän työhön tulisi ottaa mukaan myös valvontaviranomaisia ja ympäristörikoksien tutkintaan erikoistuneita poliiseja, sillä näillä ryhmillä on avainsyyttäjien lisäksi käytännön näkemystä rikosnimikkeen vaikutukseen rikosvastuun toteutumisessa.

Vaikka mietinnössä varsin hyvin valotetaan ympäristörikosnimikettä, *Suomen luonnonsuojeluliitto* olisi pitänyt parempana nykyisen ympäristön turmelemisnimikkeen muuttamista ympäristön vaarantamiseksi tai ympäristörikokseksi. Käsite "turmeleminen" ei sisälly aineelliseen ympäristölainsäädäntöömme. Rikosnimikkeen muuttaminen ympäristön vaarantamiseksi korostaisi paremmin, että jo vaarantaminen on rangaistavaa. Ympäristön turmeleminen antaa mielikuvan vakavammasta rikoksesta kuin ympäristön vaarantaminen. Nykyisin käytännössä vain merkittävää ympäristön turmelemista aiheuttavat teot tulevat rangaistuksi, joskin moni niistäkin jää rankaisematta. Ympäristön vaarantaminen -nimike olisi ollut rinnastettava liikenteen vaarantamisen kanssa ja siten toivottavasti myös poliisin toiminta rangaistuksien määräämisessä olisi automaattisempaa ja tehokkaampaa.

Ympäristöoikeuden dosentti, kihlakunnansyyttäjä Leila Suvantola toteaa, että ympäristörikoksia koskevalta osin esitys jää puolitiehen. Ympäristön turmelemisen nimike on ollut aikanaan ehkä kasvatuksellisesti arvokas osoittaessaan ympäristölainsäädännön vastaisen toiminnan todennäköistä tai mahdollista seurausta. Eriävässä mielipiteessä esitetty ympäristön vaarantamisen nimike kuitenkin siinä esitetyin perustein vastaa paremmin säännöksen sisältöä eikä johda harhaan siten, että teon tunnusmerkistön täytyminen edellyttäisi ympäristön turmeltumista. Ympäristörikos ja törkeä ympäristörikos olisivat kuitenkin soveltuvimmat nimikkeet.

Professori Jussi Tapani toteaa, että ympäristön turmeleminen voi aiheuttaa seurauksia, jotka ovat ympäristön näkökulmasta laajamittaisia ja erittäin vahingollisia. Jos tunnusmerkistössä kuvattu menettely voi johtaa sekä oikeushyvän vaarantamiseen että loukkaamiseen, tällöin rikoksen nimeäminen esimerkiksi ympäristön vaarantamiseksi ei ole onnistunut ratkaisu. Ympäristön turmeleminen eroaa tältä osin liikenneturvallisuuden vaarantamisesta, jossa liikenteessä aiheutuneet vahinkoseuraukset arvioidaan muiden rikostunnusmerkistöjen avulla. Toiseksi on syytä korostaa ympäristön ja liikenneturvallisuuden erilaisuutta rikosoikeudellisena suojelukohteena. Ympäristö on itsenäinen perustuslain takaama perusoikeus, kun taas liikenneturvallisuus on yläkäsite perustuslain takaamille liikenteenkäyttäjien hengen, terveyden ja varallisuuden takaamille perusoikeuksille. Näin ollen liikenneturvallisuuden vaarantamisen nimikettä ei voi kategorisesti hyödyntää toisenlaisen oikeushyvän vaarantamista ja loukkaamista koskevan menettelyn nimeämisessä.

3.4 Törkeä luonnonsuojelurikos

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että rikoslain 48 lukuun ehdotetun uuden 4 a §:n 1 momentin 3 kohtaan liittyvää kuvausta tunnusmerkistön täyttymisestä tulee ehdotuksen jatkovalmistelussa tarkistaa. Ministeriöllä ei ole huomauttamista itse säännöksen muotoiluun. Myös säännöksen perustelut ovat johdonmukaiset siltä osin, kuin niissä selostetaan törkeän rikoksen täyttymistä säännökseen sisältyvän tunnusmerkistön mukaisesti. Perusteluissa törkeän luonnonsuojelurikoksen tunnusmerkis-

töön on kuitenkin säännöstekstiin liittymättä kytketty myös luonnonsuojelulain 5 §:n mukaisen suotuisan suojelutason säilyttäminen. Ministeriö katsoo, etteivät perustelut tältä osin vastaa säännöksen sisältöä. Ministeriö toteaa myös, ettei luonnonsuojelulain 5 §:ssä määritellyn suotuisan suojelutason ja sen perustana olevan lain 1 §:n yleisten tavoitteiden toteuttamiseen voida sellaisenaan liittää sanktiouhkaa.

Pohjanmaan syyttäjänviraston mukaan törkeän luonnonsuojelurikoksen säätäminen on perusteltua ja tarpeellista. Vakavimpien luonnonsuojelurikosten kansainväliset kytköksetkin edellyttävät sitä, että tutkinnalla täytyy olla käytettävissään riittävät keinot. Myös rangaistusasteikon on kyettävä vakavimmissakin tapauksissa kuvastamaan teon moitittavuutta. Ottaen huomioon tahallisuuden ja törkeän huolimattomuuden käsitteiden häilyvyys käytännön lainkäytössä on aivan perusteltua, että työryhmä esittää törkeän luonnonsuojelurikoksen olevan rangaistavaa myös törkeästä huolimattomuudesta tehtynä.

Helsingin syyttäjänviraston mukaan törkeää luonnonsuojelurikosta koskevan rangaistussäännöksen lisääminen rikoslakiin mietinnössä esitetyn mukaisesti poistaisi selkeän lainsäädännöllisen epäkohdan. Uuden säännöksen tärkeys ja tarpeellisuus on mietinnössä kattavasti perusteltu.

Keskusrikospoliisi ehdottaa harkittavaksi, että ehdotetun rikoslain 48 luvun 5 a §:n 1 momentin 3 kohdan sanamuoto kirjoitettaisiin seuraavasti: "rikos on omiaan aiheuttamaan vakavaa vaaraa tai vahinkoa eliölajin — —". Mikäli ehdotetussa tunnusmerkistökiteijässä säilytetään konkreettinen vakavan vaaran aiheuttamisedellytys, on tällöin arvioitavissa, ettei kyseistä lainkohtaa mahdollisesti käytännössä tulisi soveltamaan esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuinratkaisuisissa.

Metsähallituksen mielestä törkeän luonnonsuojelurikoksen lisäämisellä lakiin yhtenäistetään nykyistä oikeustilaa eri laeissa suojeltujen lajien suhteen sekä rangaistusasteikkoa yhdenmukaistamalla. Metsähallitus esittää tulevan lain soveltamisen selkeyden kannalta, että lain esitöissä pyrittäisiin mahdollisuuksien mukaan kuvaamaan käytännön esimerkein tilanteita, joissa kvalifiointiperusteet voisivat täytyä. Esimerkiksi suunnitelmallisuuden kuvaamisessa voisi olla mainittuna uhanalaisen lajin tai luontotyyppin viranomaistietojen hyväksikäyttö tai nykyaikaisen valvontatekniikan hyödyntäminen rikoksen valmisteluvaiheessa ja toteutuksessa.

Ehdotuksessa todetaan törkeän luonnonsuojelurikoksen tunnusmerkistökiteijöiden osalta, että kokonaisarvostelussa lieventävänä seikkana voidaan pitää sitä, että tekoon olisi tosiasiallisesti voinut saada poikkeusluvan. Metsähallitus toteaa, että luonnonsuojelulain mukaisilla suojelualueilla (kansallispuistot, luonnonpuistot, muut luonnonsuojelualueet) poikkeus rauhoitussäännöksistä on yleensä mahdollista saada tiettyihin toimintoihin, joilla kuitenkin saattaa joissain tilanteissa olla huomattavan vahingollinen vaikutus suojelluille tai rauhoitetuille alueille. Mietinnön nykyinen teksti saattaa johtaa siihen ongelmalliseen käsitykseen, ettei esimerkiksi malminetsintää harjoittava toimija voisi missään tilanteessa syyllistyä (törkeään) luonnonsuojelurikokseen suojelualueilla.

Metsähallitus pitää tärkeänä selventää perusteluissa, ettei poikkeuslupaa koskevalla arvioinnilla tarkoiteta toiminnan lajia sinänsä vaan korkeintaan sitä, olisiko kyseisen sisältöiselle teolle voinut saada haettaessa poikkeusluvan.

Suomen ympäristökeskus huomauttaa vähäisestä väärinymmärryksestä mietinnön sivulla 40 (1 kappale): "...eivät yleensä aiheuta tunnusmerkistössä tarkoitettua vakavaa vaaraa eliölajin säilymiselle". Juuri eliölajeilla käytävä laiton kauppa on uhka monen lajin säilymiselle. Tämä on luonut tarpeen CITES-sopimukselle (Convention on International Trade in Endangered Species of wild flora and fauna) ja edelleen CITES-asetuksen täytäntöönpanolle EU:ssa. CITES-sopimuksen kattamilla lajeilla käytävä laiton kansainvälinen kauppa lisääntyy kaiken aikaa.

Poliisiammattikorkeakoulu kannattaa työryhmän esitystä uudeksi rikoslain 47 (po. 48) luvun 5 a §:ksi. Poliisiammattikorkeakoulussa toteutetun, Suomen ja Ruotsin ympäristörikosten torjuntaa ja tutkintaa koskevan tutkimuksen (Sahramäki & Kankaanranta, 2014. Vihreämpää rajan toisella puolella? Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 109) mukaan törkeän luonnonsuojelurikoksen kriminalisointi on nähty Ruotsissa tarkoituksemukaisena. Törkeän tekemuodon lisääminen myös vahvistaisi ympäristörikoslainsäädäntöä ja ympäristörikosten moitittavuutta kokonaisuutena. Samalla varauduttaisiin luonnonsuojelurikollisuuden mahdolliseen kasvuun tulevaisuudessa.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus katsoo, että törkeän tekemuodon säätäminen luonnonsuojelurikoksesta on aiheellinen uudistus. ELY-keskus yhtyy mietinnössä esitettyihin perusteluihin.

Keski-Suomen ELY-keskuksen mukaan mietinnössä ehdotettu törkeää luonnonsuojelurikosta koskevan rangaistussäännöksen lisääminen rikoslakiin on erittäin tarpeellinen uudistus, sillä perusmuotoisesta luonnonsuojelurikoksesta säädetyn rangaistuksen yleisestävyys ei ole ollut vakavimpien ja vahingollisimpien tekojen osalta riittävä. ELY-keskus pitää tärkeänä myös sitä, että lisäyksen myötä luonnon monimuotoisuuden kannalta vahingollisimpien, suunnitelmallisesti ja/tai huomattavaa taloudellista hyötyä tavoitellen tehtyjen luonnonsuojelurikosten moitittavuus vastaisi törkeiden ympäristö-, luonnonvara- ja talousrikosten moitittavuutta.

Mietinnössä on perustellusti korostettu ympäristö- ja luonnonsuojelurikosten luonnetta talousrikoksina, ja huomattavan taloudellisen hyödyn tavoittelun säätäminen törkeän ympäristön turmelemisen ja törkeän luonnonsuojelurikoksen yhdeksi kvalifiointiperusteeksi on tärkeää. Koska kyseisillä rangaistussäännöksillä kuitenkin ensisijaisesti suojataan ympäristöä tai luonnon monimuotoisuutta, ELY-keskuksen näkemyksen mukaan kvalifiointiperusteiden järjestystä tulisi muuttaa siten, että säännösten kvalifiointiperusteiden kolmas kohta siirrettäisiin ensimmäiseksi kohdaksi ja muiden kohtien numerointia muutettaisiin.

Lapin ELY-keskuksen mukaan nykyinen luonnonsuojelurikosten säännöstö, rikoslain 48 luvun 5 §:n mukainen luonnonsuojelurikos ja luonnonsuojelulain 58 §:n luonnonsuojelurikkomus, on riittämätön estämään tekoja, joissa suunnitelmallisesti, taloudellista hyötyä tavoitellen hävitetään luonnonsuojelulla turvattuja lajeja tai luontotyyppejä. Rangaistusasteikkona sakko tai enintään kahden vuoden vankeusrangaistus eivät ole olleet riittävä keino ennalta estämään luonnonsuojelurikoksia. Lisäksi luonnonsuojelurikoksen tunnusmerkistö ei vastaa törkeiden tekojen sisältöä eikä törkeänä pidettävää teostakaan ole rangaistus ollut riittävä.

Mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 38–41) avataan hyvin vakavan vaaran tai vahingon aiheuttamisen sisältöä, syyteharkintaa ja rangaistuskäytäntöä. Törkeän luonnonsuojelurikoksen säätämisen merkitys korostuu hyvin harvinaisten ja erittäin uhanalaisten lajien kohdalla.

ELY-keskuksen mielestä on tärkeää, että luonnonalueen osalta huomioidaan, että mm. maa- ja kallioperään kajoaminen merkitsee usein peruuttamatonta tekoa. Rikoksella aiheutettu vaikutus on pysyvä, jos kallioperä ei uusiudu eikä ennallistaminen ole mahdollista. Tämä seikka olisi hyvä huomioida tunnusmerkistön sisältöä avattaessa. Lapin alueella malminetsintäyhtiö suoritti vuosina 2010–2011 suunnitelmallista etsintätöitä ilman laissa säädettyjä lupia Natura 2000 -alueella ja lailla perustetuilla soidensuojelija lehtojensuojelualueilla. Toiminnalla aiheutettiin maa- ja kallioperään pysyviä muutoksia mm. kallioon leikatuilla urilla.

ELY-keskus pitää erittäin tärkeänä, että kokonaisarvostelussa otetaan ankaroittavana tekijänä huomioon alueen kuulumisen Natura 2000 -verkostoon (s. 42). Eurooppalaisen luonnonsuojeluverkoston eheyden ja koskemattomuuden säilyminen on luonnon monimuotoisuuden säilymisen kannalta olennainen tekijä.

Kansainvälisiä luonnonsuojelurikoksia on ollut mietinnön mukaan erittäin vähän (s. 23). ELY-keskus pitää kuitenkin tärkeänä tiedostaa niiden mahdollinen kasvu alueilla, joilla on merkittäviä luonnonvaroja. Erityisesti Lapissa luonnonsuojelualueille kohdistuu toimintaa, jolla kansainväliset malmi- ja energiayhtiöt tavoittelevat nopeaa taloudellista hyötyä.

On erittäin hyvä, että tunnusmerkistön täyttymisen edellytykset ovat yhteneväiset muiden törkeiden ympäristöä koskevien rikosten kanssa ja rangaistusasteikko noudattaa törkeiden talousrikosten rangaistusasteikkoa. ELY-keskus pitää hyvänä myös sitä, että tahallisuuden lisäksi myös törkeästä huolimattomuudesta tehty törkeä luonnonsuojelurikos on rangaistava teko.

Uudenmaan ELY-keskus kannattaa mietinnössä esitettyä luonnonsuojelua koskevien rikosten porrastusta niiden tekemuodon törkeyden perusteella kolmeksi rangaistussäännökseksi. Luonnonsuojelussa tiedostettu luonnonsuojelurikoksia koskeva säädös-vaje näin korjaantuisi säätämällä törkeä tekemuoto rangaistavaksi. Törkeän luonnonsuojelurikoksen säätäminen rangaistavaksi korostaisi törkeimpien luonnonsuojelurikosten moitittavuutta mutta sillä olisi samalla vaikutusta kaikkien muidenkin luonnonsuojelurikosten moitittavuuteen. Luontoa ja luonnonsuojelua vastaan tehdyt teot mielletäisiin helpommin rikoksiksi. Kolmiportainen rangaistussäännöstö koventuneine rangaistusseuraamuksineen käsitettäisiin paremmin osaksi talousrikollisuutta. Luonnonsuojelurikosten lisääntynyt moitittavuus parantaisi todennäköisesti näiden rikosten ennalta ehkäisyä, millä olisi myönteinen vaikutus ympäristöön.

Helsingin kaupungin ympäristökeskus pitää hyvänä asiana, että rikoslain 48 lukuun lisätään uusi törkeää luonnonsuojelurikosta koskeva rangaistussäännös. Lakiehdotuksen perusteluissa asiaa on käsitelty monipuolisesti, ja ankaroittamisperusteet ovat asianmukaisia.

Keski-Uudenmaan ympäristökeskus pitää luonnonsuojelurikoksen törkeän tekemuodon säätämistä tärkeänä asiana. Mietinnössä on esitetty hyvät perusteet esitetylle uudelle säännökselle. Ympäristökeskus uskoo, että esitetyllä muutoksella on myös luonnonsuojelurikoksia ennaltaehkäisevää vaikutusta.

Oulun seudun ympäristötoimi pitää tärkeänä, että luonnonsuojelulain rangaistussäännöstä tiukennetaan. Tämä voi vähentää myös lievempiä luonnonsuojelurikoksia. Uhanalaisten ja harvinaisten lintulajien, kuten petolintujen, tahallinen pesien tuhoaminen ja häirintä on edelleen ongelma. Esimerkiksi rantakurvia pesii Suomessa alle 10 paria ja yhdenkin pesän tuhoaminen voi olla kohtalokasta. Samoin kiljuhanhia ja muita rauhoitettuja lintulajeja ammutaan edelleen metsästyksen yhteydessä.

Suomen luonnonsuojeluliitto pitää hyvänä, että törkeän luonnonsuojelurikoksen säätämiseksi valmisteltiin uusi pykälä (5 a) rikoslain 48 lukuun. Mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa on tarkasteltu monipuolisesti törkeää luonnonsuojelurikosta ja esitetty mahdollisia teonkuvauksia.

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura pitää törkeän luonnonsuojelurikoksen tunnusmerkistön lisäämistä lakiin perusteltuna ja kannatettavana työryhmän esittämässä muodossa. Seuran mukaan luonnonsuojelun tavoitteiden toteuttamisessa merkittävänä vaikeutena on usein käytössä olevien valvonnallisten toimenpiteiden riittämättömyys tai tehottomuus. Ennakoivan viranomaisvalvonnan keinoin on nyky-yhteiskunnan resurssien kannalta myös epätarkoituksenmukaista perustaa laajan valtakunnan luonnonsuojeluarvojen seuranta pysyviin järjestelyihin. Luonnonsuojeluarvojen huomioon

ottaminen on siksi usein toimijoiden oman vastuuntunnon varassa. Jälkikäiteisten valvontatoimien ongelmana on myös se, että luonnon turmeltuminen on lopullista eikä sitä pystytä korjaamaan hallinnollisin tai taloudellisin pakkokeinoin. Mainituista syistä on tärkeää ylläpitää riittävän tehokasta rikosoikeudellista ennaltaehkäisevää sääntelyä ja sen tueksi toimintakykyistä tutkintakäytäntöä.

WWF Suomen mukaan luonnonsuojelurikoksen törkeän tekemuodon säätäminen on tärkeää paitsi siksi että se korostaa törkeimpien luonnonsuojelurikosten moitittavuutta, myös siksi että se parantaa niiden selvittämismahdollisuuksia laajempien tutkintamahdollisuuksien kautta. On hyvä ja perusteltua, kuten ehdotetaankin, säätää myös törkeästä huolimattomuudesta tehty törkeä luonnonsuojelurikos rangaistavaksi. Törkeän luonnonsuojelurikoksen rangaistusasteikko on linjassa törkeän metsästysrikoksen kanssa, mikä on perusteltua. Yksityiskohtaisissa perusteluissa arvioitaessa luonnonsuojelurikoksen lajin säilymiselle aiheuttamaa vaaraa on hyvin purettu auki (s. 40) kohteena olevan eliön kannan koon ja uusiutumiskyvyn merkitystä, ja on hyvin pohdittu asiaa saimaannorppa-esimerkin kautta. Yhdenkin saimaannorpan surmaaminen täyttäisi tunnusmerkistön, jos rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Koska myös törkeästä huolimattomuudesta tehty törkeä luonnonsuojelurikos olisi rangaistava, ja koska yhdenkin saimaannorpan surmaaminen täyttäisi tunnusmerkistön, olisi WWF:n mielestä hyvin tärkeä linjata ja kirjoittaa lain perusteluihin auki, että saimaannorpan suojelemiseksi annetun asetuksen kieltämään kalanpyydykseen (kielletty pyydystyyppi ja/tai pyydys kielletyllä alueella kiellettyyn aikaan) kuollut saimaannorppa olisi rangaistava törkeänä luonnonsuojelurikoksena ja samalla tulisi tällaisessa tapauksessa korvattavaksi ympäristöministeriön vahvistama ohjeellinen arvo (9 755 e).

Ympäristöoikeuden dosentti, kihlakunnansyyttäjä Leila Suvantola toteaa, että törkeän luonnonsuojelurikoksen säätämistä koskevalta osin esitystä on pidettävä erinomaisena. Tähänastinen tilanne, jossa kaikesta luonnonsuojelulain vastaisesta toiminnasta on maksimiseuraamuksena ollut 2 vuotta vankeutta, on ollut epäsuhtainen muihin ympäristöön tai luonnonvaroihin kohdistuviin rikoksiin. Epäsuhtaa korostaa se, että luonnonsuojelusääntely koskee vaarantuneita tai jopa häviämishuolissa olevia luonnon osatekijöitä — lajeja ja luontotyyppejä — joiden turvaamiseen käytetään huomattavan suuria valtiontalouden panostuksia. On ollut hyvin erikoista, että näiden arvojen nauttima rikosoikeuden turva on ollut heikompaa kuin paremmassa suojelutilassa olevien arvojen kuten riistalajien nauttima turva.

Professori Jussi Tapani toteaa, että ehdotuksen mukaan törkeä luonnonsuojelurikos olisi rangaistava paitsi tahallisesti tehtynä, myös törkeästä huolimattomuudesta tehtynä. Tätä perustellaan sillä, että luonnonsuojelurikoksissa on yleensä kyse huolellisuustai selonottovelvollisuuden rikkomisesta (s. 27). Tapani katsoo, että ehdotettu muutos on rikosoikeussystemaattisesti perusteltu. Tilanne muuttuu kuitenkin monimutkaisemmaksi, kun syyksiluettavuusasteeseen yhdistetään uusi ehdotettu ankaroittamisperuste eli huomattavan taloudellisen hyödyn tavoittelu (törkeä ympäristön turmeleminen: s. 33–34, törkeä luonnonsuojelurikos: s. 36–37).

Perusteluissa todetaan seuraavasti (s. 34): "Törkeä ympäristön turmeleminen on rangaistava paitsi tahallisena, myös törkeästä huolimattomuudesta tehtynä. Kvalifiointiperusteen muodostavan olosuhteen osalta edellytettäisiin kuitenkin tarkoitustahallisuutta. Säännöksen sanamuodosta ("tavoitellaan") ilmenee, että taloudellisen hyödyn saamisen tulee olla tekijän tarkoituksena. Tahallisuutta ei sitä vastoin edellytetä teon seurausten osalta. Tältä osin riittävää on törkeä huolimattomuus, jonka edellytykset määräytyvät rikoslain 3 luvun 7 §:n 2 momentin mukaisesti". Tapani ei ole täysin vakuuttunut siitä, että siteerattu lausuma on tahallisuusteoreettisesti johdonmukainen. Siteerattuun lausumaan liittyy hänen näkemyksensä mukaan kaksi ongelmaa. Ensinnäkin korotetun tahallisuusvaatimuksen eli tarkoitustahallisuuden yhteydessä ei pitäisi puhua olosuhteesta, koska se vie ajatukset helposti olosuhdetahallisuuteen. Rangaistavuus ei tosin edellytä huomattavan taloudellisen hyödyn realisoitumista, mutta siitä huolimatta on perusteltua puhua ainoastaan teon tarkoituksiperästä ja sen edellyttämästä tahallisuusvaatimuksesta.

Toiseksi Tapani pitää ongelmallisena sitä, miten huolellisuusvelvollisuuden rikkomisen ilmentämään välinpitämättömyyteen tai piittaamattomuuteen on liitettävissä perusteluissa esitetyllä tavalla tarkoitusedellytys eli huomattavan taloudellisen hyödyn hankkimista koskeva tarkoituksiperä. Miten törkeä huolimattomuus ja tahallisuusvaatimus onnistutaan sovittamaan samaan tunnusmerkistöön? Voidaanko huolellisuusvelvollisuuden rikkomisesta päätellä myös taloudellisen hyödyn hankkimistarkoitus? Miten huomattavan taloudellisen hyödyn tavoittelu näytetään toteen?

Edellä kuvatut ongelmat voidaan pyrkiä ratkaisemaan kahdella tavalla. Ensinnäkin olisi mahdollista, että törkeä ympäristön turmeleminen ja ehdotettu törkeä luonnonsuojelurikos olisivat rangaistavia vain tahallisesti tehtyinä. Tapani ei kuitenkaan näe tätä vaihtoehtoa perusteltuna, koska se rajaisi rangaistavuuden alaa merkittävästi, eikä ottaisi huomioon riittävällä tavalla näille rikoksille tyypillisiä, syyksiluettavuuden arviointiin liittyviä piirteitä (huolellisuus- ja selonottovelvollisuuden laiminlyönti).

Toinen vaihtoehto on tarkoitusedellytyksen sisällön tarkentaminen. On nimittäin muistettava, että tarkoitusedellytystä koskeva KKO:n ratkaisukäytäntö ja sitä koskevat tulkintakannanotot antavat aihepiiristä hämmentävän monitulkintaisen kuvan (ks. koostusti Tapani, Jussi & Tolvanen, Matti, 2013. Rikosoikeuden yleinen osa. Vastuuoppi. 2., uudistettu painos. Helsinki, s. 204–207).

Rikosoikeustieteen vakiintunut lähtökohta on, että rikoslakiin sisältyvät finaaliirakenteen kuvaukset, kuten "hankkiakseen" (ks. esimerkiksi rekisterimerkintärikos RL 16:7, verorikkomus 29:4, yrityssalaisuuden rikkominen 30:5, petos 36:1, maksuvälinepetos 37:8, velallisen petos 39:2, virka-aseman väärinkäyttäminen 40:7 ja sisäpiirintiedon väärinkäyttö 51:1), "aiheuttaakseen" (ks. esimerkiksi tietojärjestelmän häirintä 38:7a) tai "ansiotarkoituksessa" (ks. esimerkiksi tekijänoikeusrikos 49:1), sijoittuvat systemaattisesti tahallisuuteen.

Sen sijaan tulkinnanvaraisempaa on, miten ankaroittamisperusteena käytetyt hyödyn hankkimistarkoitusta koskevat vaatimukset pitäisi ymmärtää. Ovatko ne tekijän subjektiivista tarkoituserää ilmentäviä vastuuedellytyksiä vai pikemminkin objektiivisempia, teon tarkoituserää ilmentäviä vastuuedellytyksiä? Kummassakin tapauksessa taloudellisen hyödyn hankkimista koskeva tarkoitus joudutaan päättelemään teon laadusta tai muista olosuhteista. Kyse on toisin sanoen objektiivisista tosiseikoista tehtävästä päätelmästä.

Jatkovalmistelussa olisi Tapanin mielestä hyvä perustella täsmällisemmin seuraavat seikat: a) mitä kyseisellä tarkoitusedellytyksellä ymmärretään tahallisuusopin näkökulmasta, b) onko se tekijän subjektiivista tarkoituserää edellyttävä vastuuedellytys vai teon tarkoituserää koskeva edellytys ja c) miten se onnistutaan luontevasti kytkemään törkeän huolimattomuuden syyksiluettavuusasteeseen.

3.5 Vaikutukset

Valtiovarainministeriön mukaan ehdotuksilla ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia Tullin tutkintaan eikä sen arvioida aiheuttavan resurssitarpeita. Törkeän tekemuodon säätäminen parantaisi luonnonsuojelurikosten tutkintamahdollisuuksia ja edistäisi rikosten selvittämistä. Laajentuneet pakkokeinot aiheuttaisivat jonkin verran lisätyötä, mutta se olisi toteutettavissa viranomaisten nykyisten voimavarojen puitteissa. Myös kansainvälinen yhteistyö ja oikeusapu voi tehostua. Muutokset eivät vaikuttaisi tapauksen määrään merkittävästi. Kasvuun vaikuttaa enemmänkin yleinen matkustuksen määrä, koska CITES-sopimuksen rikkomiseen liittyviä tapauksia tulee ilmi normaalissa matkustajavalvonnassa. Perusrikoksissa puhuttaisiin vuosittain kymmenistä rikoksista, kyse ei olisi jatkossakaan volyyimirikoksesta. Aiemmin perusmuotoisina rangaistuista tapauksista muutama saattaisi jatkossa siirtyä arvosteltavaksi törkeänä tekona. Muutosten myötä todennäköisin tarve on lisäkoulutukseen ympäristörikollisuudesta niin tuomioistuimissa kuin tutkintaviranomaisilla. Suomessa todettujen tapauksien vähäisyys liittyy lähtökohtaisesti tunnistamiseen. Sääntelyn uudistaminen aiheuttaa myös luonnollisesti koulutustarvetta. Ministeriö toteaa, että työryhmän mietinnön mukaisten ehdotusten toteuttamisella ei arvioida olevan merkittäviä julkistaloudellisia vaikutuksia. Mahdolliset muutokset nykyjärjestelmään on toteutettava valtiontalouden kehyspäästösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa.

Vantaan käräjäoikeuden mukaan tilanne on sinänsä varmasti mietinnössä todetun mukainen siltä osin kuin mietinnössä kuvataan ehdotuksen vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Pakkokeinomahdollisuuksien lisääntymisen vaikutuksia on kuitenkin tarkasti seurattava ja tarvittaessa osoitettava asianmukaiset lisäresurssit.

3.6 Rikosprosessi ja pakkokeinot

Valtiovarainministeriö toteaa, että Tulli on ollut edustettuna oikeusministeriön työryhmässä. Työryhmän työskennellessä Tulli kannatti törkeän luonnonsuojelurikoksen lisäämistä pakkokeinolain (806/2011) telekuuntelurikosten listalle. Perustelut liittyivät kansainväliseen yhteistyöhön. Tällöin olisi voitu tehokkaammin puuttua käynnissä olevaan rikolliseen toimintaan. Tätä ei kuitenkaan työryhmän mietinnössä esitetty, koska rikollisuustilanteen kehityksen ei katsottu osoittaneen tällaista tarvetta. Luonnonsuojelurikoksissa ei myöskään ilmennyt sellaisia piirteitä, joissa telekuuntelu olisi voinut tulla kysymykseen.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen mukaan olisi perusteltua, että luonnonsuojelulain noudattamista valvovilla ELY-keskuksilla olisi asianomistajan asema yleisen edun valvojana luonnonsuojelurikoksia käsiteltäessä, kuten muidenkin sektorilakien mukaisten ympäristörikosten yhteydessä. Näin yleisen luonnonsuojeluedun valvominen ja ELY-keskusten asiantuntemuksen hyödyntäminen rikosprosesseissa toteutuisi paremmin. Luonnonsuojelurikokset saattavat liittyä muiden ympäristölakien vastaiseen toimintaan ja on mahdollista, että sama teko täyttää sekä ympäristön turmelemisen että luonnonsuojelurikoksen tunnusmerkistön. Ei ole tarkoituksenmukaista, että ELY-keskuksen asema rikosprosessissa riippuu siitä, minkä erityislain vastaisesta toiminnasta rikoksessa on kyse. Valvovan viranomaisen asemaa myös muiden lakien, kuten maankäyttö- ja rakennuslain ja maa-aineslain vastaisten tekojen yhteydessä on mahdollisesti syytä tarkastella uudelleen. Olisi toivottavaa, että ELY-keskus asianomistajana voisi vaatia rikosyhödyn konfiskaatiota valtiolle syyttäjän lisäksi.

3.7 Liitelait

Metsähallitus pitää Metsähallituksen erävalvonnasta annettuun lakiin ehdotettua lisäystä johdonmukaisena rikoslakiin ehdotettujen muutosten vuoksi.

4 MUITA HUOMIOITA

4.1 Voimaantulo ja täytäntöönpano

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että hallituksen esitys annetaan ensi vaalikauden alussa. Ministeriö korostaa myös viranomaisten yhteistyön tärkeyttä tulevien säännösmuutosten täytäntöönpanossa. YM:n ja SM:n asettaman, ympäristörikosten torjunnan ja ehkäisemisen yhteistyöryhmän ehdotukset tulevat edistämään myös mietinnön täytäntöönpanoa, kun lakimuutokset ovat täytäntöönpanovaiheessa.

Metsähallitus katsoo, että törkeiden luonnonvararikosten osalta tulisi kiinnittää erityistä huomiota valvontaan, koska teot sijoittuvat yleensä "metsän suojaan". Metsähallitus haluaa tuoda esiin myös luonnonsuojelun ohjelma-alueiden ja yksityisten luonnonsuojelualueiden sekä säädösvalmistelussa olevien alueiden valvonnan puutteet. Tällä hetkellä valvontaa tekee vain alueen haltija vailla viranomaisten oikeuksia. Metsähallituksen erätarkastajan toimivaltuudet ovat rajatut vain valtion omistamiin ja Metsähallituksen hallitsemiin maa- ja vesialueisiin.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus toteaa, että sääntelyn uudistamisen lisäksi ympäristörikosten ennaltaehkäisyn ja tapahtuneiden rikosten ilmitulon kannalta on ratkaisevaa, että valvovilla viranomaisilla on käytössään riittävät resurssit. Toisaalta yhteistyön kehittäminen valvovien viranomaisten, poliisin ja syyttäjien kesken on tärkeää, ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen käsityksen mukaan yhteistyötä tehostamalla on mahdollista saada nykyistä parempia tuloksia ympäristörikosten torjunnassa ja selvittämisessä.

Oulun seudun ympäristötoimi pitää valitettavana, että esitutkintaviranomaiselle lähetetyt ympäristörikosepäilyt harvoin johtava rikoksen lukemiseen syyksi. Tämä on saattanut vähentää valvontaviranomaisten poliisille lähettämien ympäristörikosepäilyjen määrää.

Suomen luonnonsuojeluliitto toteaa, että suurin osa ympäristö- ja luonnonsuojelurikoksista jää nykyisin käytännössä rankaisematta kokonaan, kun poliisi on kykenemätön tekemään esitutkintaa ajoissa ja syyttäjälle päädyttyään rikkomustason rangastus on vanhentunut ja varsinaista rikosta syyttäjä ei katso tapahtuneen. Onneksi näihin lainsäädännön toimeenpanokysymyksiin on luonnonsuojelu- ja ympäristörikostyöryhmän työn päätyttyä paneutumassa toinen työryhmä.

4.2 Muut toimenpiteet

Pohjanmaan syyttäjänvirasto toteaa, että luonnonsuojelulainsäädännön lajiensuojelua koskevat säännökset sekä niiden kytkentä rikostunnusmerkistöihin kaipaisi kaiken kaikkiaan kattavaa läpikäyntiä mahdollisten muutos- ja tarkennustarpeiden kartoittamiseksi.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen mukaan rikoslain ympäristörikossäännökset ja vastaavat erityislakien rangaistussäännökset sekä menettelylliset säännökset tulisi uudistaa kokonaisuutena. Samalla tulisi arvioida uudelleen ja tarvittaessa uudistaa ainakin viranomaisten välistä virka-apua, valvovan viranomaisen asemaa asianomistajana ja eri virastojen toimivaltaa koskevaa sääntelyä.

ELY-keskus toteaa myös, että kansallisessa lainsäädännössä luonnonsuojelusta ja kulttuuriympäristön suojelusta on säädetty samantasoisesti. Rakennussuojelurikoksesta ja sen linkittymisestä ympäristön turmelemisrikoksiin tulisi säätää jatkotyönä uudelleen. Rangaistusasteikko pitäisi vastaavasti korjata vastaamaan toisaalta luonnonsuojelurikosta ja sen törkeää muotoa ja toisaalta ympäristön turmelemistekoja.

Lainsäädäntöä tulisi lisäksi muuttaa siten, että konfiskaatiohyöty ja valvontamaksut osoitettaisiin suoraan ympäristövalvonnan käyttöön kaikissa asiaryhmissä.

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura toteaa, että ympäristörikossääntelyyn liittyy omat vaikeutensa yleiseltä kannalta. Niihin käsillä olevan mietinnön toimeksianto ei yllä. Ympäristörikossääntelyn merkitys on sen erillisyydessä, mikä jäsentää ympäristöongelmien sijainnin ja puuttumisen tarpeen. Lisäksi sääntelyyn liittyy eräitä muita rangaistavuuden merkitystä lisääviä elementtejä.

Mietinnön ulkopuolelta voidaan todeta muodollinen vaje suhteessa ympäristörikosdirektiiviin ja sen oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaan säännökseen. Kansallisesti sääntely näyttää tulleen saatetuksi voimaan ainoastaan rikoslain omien, mutta ei esimerkiksi muiden lakien rangaistussäännösten osalta. Sellaisesta rikkomuksesta, josta ei tuomita rangaistusta rikoslain 48 luvun vaan esimerkiksi luonnonsuojelulain 58 §:n 2 momentin nojalla, ei oikeushenkilöä voitane ainakaan sanamuodon perusteella tuomita rangaistukseen.



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091
ISBN 978-952-259-440-2 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.oikeusministerio.fi